

# АНАЛИЗ

## на

### ИНФОРМАЦИОННО ТАБЛО НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО ЗА 2016 Г.

На 11 април 2016 г. Европейската комисия публикува Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2016 г. (четвърто издание по ред), в което се съдържа сравнителен преглед на ефикасността, качеството и независимостта на правосъдните системи на държавите — членки на ЕС. Целта на Информационното табло е да се съдейства на националните органи в усилията им да подобрят своите правосъдни системи, като им бъдат предоставени сравнителни данни.

В Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2016 г. са събрани данни от различни източници, по-специално данни, предоставени от Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕJ) към Съвета на Европа, която събира данни от държавите членки. В него е използвана също така информация, получена от други източници, като например Евростат, групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи, европейските съдебни мрежи като Европейската мрежа на висшите съдебни съвети (ENCJ), Мрежата на председателите на върховните съдилища в ЕС или Европейската мрежа за съдебно обучение. За първи път Информационното табло в областта на правосъдието включва резултатите от проучвания на Евробарометър, проведени, за да се изследва по-подробно усещането за независимост на съдебната власт в ЕС сред гражданите и предприятията.

Настоящото издание включва нови показатели, по-специално относно съдебното обучение, проучванията сред потребителите в държавите членки, наличието на правна помощ и съществуването на стандарти за качество.

**Основни констатации (за всички държави)** в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2016 г.:

- По-кратка продължителност на спорните граждански и търговски дела. Макар че като цяло е налице стабилност по отношение на висящите дела, наблюдава се също подобрение в няколко държави членки, които бяха изправени пред специфични предизвикателства, свързани с висок брой висящи дела.
- Подобряване на достъпността на правосъдните системи, по-специално в области като електронното подаване на искове с малък материален интерес или насърчаването на алтернативното разрешаване на спорове (АРС). Все още обаче има място за подобрение по отношение на достъпността на съдебните решения по интернет или използването на електронни комуникации между съдилищата и страните.
- Продължават да са необходими допълнителни усилия за подобряване на обучението по съдебни умения и използването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) за системите за управление на делата.
- Повечето държави членки разполагат със стандарти, които обхващат сходни аспекти на техните правосъдни системи, но съществуват значителни разлики, що се отнася до тяхното съдържание. Например в по-малко от половината държави членки съществуват стандарти относно мерките за намаляване на натрупаните нерешени дела, а в още по-малък брой държави членки е определен максимален срок за решаване на висящите дела.
- Информационното табло включва резултатите от различни проучвания относно усещането за независимост на съдебната власт. За държавите членки, в които

усещането за независимост е на много ниско равнище, сред посочените причини особено изпъкват намесата или натискът от страна на правителството и политиците, както и от страна на икономически или други специални интереси.

Констатациите от Информационното табло за 2016 г. са взети предвид при текущата оценка на отделните държави в контекста на европейския семестър през 2016 г. Отделните доклади за 26-те държави членки бяха публикувани на 26 февруари 2016 г. и включват констатации относно правосъдните системи на редица държави членки (BE, BG, HR, ES, HU, IE, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SI и SK) (вж. последните доклади относно европейския семестър за 2016 г., IP/16/332 и MEMO/16/334).

Констатациите в Информационното табло се вземат също под внимание и при определянето на приоритетите за финансиране по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) във връзка със съдебните реформи.

## ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

### 1. Ефикасност на правосъдните системи

Показателите за ефикасност на производствата са: продължителност на производствата (необходимо време за разглеждане на висящите дела), дял на приключените производства и брой висящи дела. Навременното постановяване на съдебните решения е от съществено значение, за да се гарантира гладкото функциониране на правосъдната система. Основните параметри, използвани в Информационното табло за оценката на ефикасността на съдебните системи, са продължителността на производствата (прогнозно време в дни, необходими за решаване на дадено дело), дялът на приключените производства (съотношението между броя на решените дела и броя на новозаведените дела) и броят на висящите дела (които в края на годината остава да бъдат разгледани).

#### *1.1. Продължителност на производствата*

Продължителността на производствата изразява изчисленото време (в дни), необходимо за решаване на делото от съда, т.е. времето, което е било нужно на съда да вземе решение на първа инстанция. Показателят „необходимо време за разглеждане на висящите дела“ съответства на броя на нерешените дела, разделен на броя на решените дела в края на годината и умножен по 365 дни. Всички графики се отнасят до първоинстанционни производства, като във всички тях се сравняват, когато са налични, данни за 2010 г. с данни за 2012 г., 2013 г. и 2014 г.

**България заема 7 място от 28 държави** при показателя „Време, необходимо за решаване на граждански, търговски, административни и други дела“ (графика 4) - измерва времето за решаване на дела на първа инстанция в дни, като е ситуирана след Дания, Естония, Австрия, Полша, Унгария и Литва (под 200 дни). В Португалия, Кипър и Малта например, такива дела отнемат между 800 и малко над 1 000 дни.

При показателя „Време, необходимо за решаване на административни дела“ (Графика 6) **България заема челно място, като я изпреварват само Словения и Швеция.** В Гърция, Малта и Кипър например тези дела отнемат над 1500 и над 2500 дни.

В документа „Информационно табло на ЕК в областта на правосъдието за 2016 г.“ е отбелязано, че се наблюдава „общо подобрене по отношение на продължителността на спорните граждански и търговски дела (графика 5). Въпреки това държавите, в които продължителността на производствата в широката категория

„всички дела“ (графика 4), както и при административните дела (графика 6) се влошава, са повече от тези, в които тя се подобрява“. **Състоянието на България по тези показатели, обаче е много добро, като също така показва стабилност през наблюдаваните години (2010 г., 2012 г., 2013 г., 2014 г.).**

### *1.2. Дял на приключените производства*

Графика 7 илюстрира дела на решените граждански, търговски административни и други дела на първа инстанция/в %, като стойностите над 100 % показват, че броят на решените дела е по-голям от този на новозаведените дела, а стойностите под 100 % показват, че броят на решените дела е по-малък от този на новозаведените. По този показател **България не се откроява от по-голямата част от държавите членки, за които стойностите са около 100%**. Същото се отнася и за Графика 9 „Дял на решени административни дела на първа инстанция/в %“, при която процентът за България отново е 100%. Открояват се Румъния, Италия, Малта и Латвия с около 150% за 2014 г. По отношение на административните дела (графика 9) делът на приключените производства в повечето държави членки е под 100 %, което показва, че на тях им е трудно да се справят с новозаведените дела. **Данните за българската съдебна система, обаче показват, че тя е в състояние да се справи с новозаведените дела в тези области.**

### *1.3. Висящи дела*

**Отново много добре е ситуирана България при показателя „Брой на граждански, търговски, административни и други висящи дела (на първа инстанция/на 100 жители)“** (Графика 10), като заема едно от челните места след Люксембург и Швеция. При някои държави (Полша, Гърция и Австрия) липсват данни за 2014 г. В Графика 12: „Брой на висящи административни дела“ (на първа инстанция/на 100 жители) **българската съдебна система отново заема едно от челните места (с най-малък брой висящи дела)**. В документа се посочва, че „При висящите дела като цяло положението е стабилно сред държавите членки, но в няколко държави членки, които бяха изправени пред особени предизвикателства поради високия брой висящи дела..., може да се отчетат подобрения.“

В раздел „3.1.4. Ефикасност в специфични области“ е важно да се отбележи, че по отношение на продължителността на производствата по несъстоятелност например, Информационното табло показва, че в Словакия те продължават най-дълго – средно 4 години, в Гърция продължителността им е около три години и половина, а в България и Румъния малко повече от 3 години. Сходни са показателите за Хърватия, Полша, Малта и Естония, докато в Ирландия тези дела приключват за по-малко от половин година, а в по-голямата част от държавите – под 2 години.

## **2. Качество на правосъдието**

Информационното табло посочва, че „ефективните правосъдни системи изискват не само навременни решения, но и качество. Дефицитите в това отношение могат да увеличат рисковете..., свързани с осъществяването на стопанска дейност, и да засегнат избора на потребителите.“ Таблото поставя акцент върху четири категории фактори, които могат да спомогнат за подобряване на качеството на правосъдието:

- (1) достъпност на правосъдието за гражданите и предприятията;
- (2) достатъчно равнище на материалните и човешките ресурси;
- (3) въвеждане на инструменти за оценка на място; и

(4) използване на стандарти за качество.

## 2.1 Достъпност

### - Предоставяне на информация за правосъдната система

Документът посочва, че в основата на достъпа до правосъдие е информацията, която се предоставя на гражданите и предприятията относно общите аспекти на правосъдната система.

В Графика 18 „Наличност на онлайн информация относно съдебната система за широката общественост“ се отбелязва, че **България е сред държавите (17 от 28), които предоставят на гражданите онлайн информация по всички, включени в анализ аспекти:** обща информация за правосъдната система, информация за правната помощ, информация за отделните съдилища, информация, за това как да се започне производство, информация за образуване на процесуалните разходи. *Със забележката, че в България не всеки съд публикува на интернет страницата си информация относно правосъдната система, започването на производство, правната помощ и формирането на процесуалните разходи.*

### - Предоставяне на правна помощ

На графика 19 „Годишен публичен бюджет, отпуснат за правна помощ“ (в евро на глава от населението) държавите членки са подредени в зависимост от бюджета за правна помощ на глава от населението. Всички държави членки отчитат наличието на предвиден за целта бюджет. **България е на едно от последните места с бюджет значително под 5 Евро**, като няма значителни изменения в годините (2010 г., 2012 г., 2013 г., 2014 г.).

### - Предявяване на иск онлайн

Документът посочва, че електронното предявяване на искове и електронната комуникация между съдилищата и адвокатите е друг важен елемент, който улеснява достъпа до правосъдие и намалява забавянията и разходите, както и заема все по-важна роля в трансграничното сътрудничество между органите на съдебната власт, като по този начин улесняват прилагането на законодателството на ЕС.

Графика 21 отразява предявяването на искове по електронен път (0 = наличие на такава възможност в 0% от съдилищата, 4 = наличие на такава възможност в 100% от съдилищата). България е сред държавите, ситуирани на последно място с индикатор „0“, редом с Франция, Хърватия, Кипър и Люксембург.

### - Електронна комуникация между съдилищата и адвокатите

**Графика 23: Електронни комуникации** (0 = наличие на такава възможност в 0% от съдилищата, 4 = наличие на такава възможност в 100% от съдилищата). Графиката илюстрира разнородна ситуация сред държавите членки, като при индикатор 11 държави са с максимален показател „4“, като България, редом с Полша и Словения е с показател „2“, т.е. 50% възможност. В Хърватия, Кипър, Литва, Нидерландия и Словакия такава възможност не съществува, а за Великобритания няма данни.

### - Комуникация с медиите

Графика 24 илюстрира отношенията между съдилищата и пресата/медиите. **България е сред 14-те държави, които изпълняват всички ключови аспекти**, като съдебната власт е създавала насоки за съдиите относно комуникацията с пресата/медиите и на всяка

инстанция има длъжностно лице, което отговаря за обясняването на съдебните решения на преса/медиите.

#### **- Достъп до съдебните решения**

В графика 25 „Достъп до публикувани съдебни решения онлайн“ - **България е сред държавите, в които е осигурен пълен онлайн достъп на широката общественост до съдебните решения** (граждански и търговски и административни дела, всички инстанции).

#### **- Достъп до алтернативни способи за разрешаване на спорове**

В Информационното табло се отбелязва, че достъпът до правосъдие не се ограничава до съдилищата и засяга и други възможности извън съдилищата. Всички предоставили данни държави членки са въвели алтернативни способи за разрешаване на спорове. Графика 27 „Насърчаване и стимули за използване на алтернативни способи за разрешаване на спорове“ обхваща всички алтернативни способи за разрешаване на спорове, различни от разрешаването в съда. Медиацията, помирието и арбитражът са най-често срещаните форми на алтернативните способи за разрешаване на спорове. В тази графика България заема едно от средните места.

### *2.2 Ресурси*

*Отбелязва се, че „доброто функциониране на правосъдната система изисква наличието на достатъчни ресурси, както и на подходящи условия в съдилищата и на добре квалифициран персонал. Дефицитът на достатъчен брой служители с необходимата квалификация и умения и достъп до текущо обучение излага на риск качеството на работата и на съдебните решения.“*

По отношение на финансовите ресурси за системата е показан бюджетът, действително усвоен от съдилищата, най-напред на глава от населението (графика 28) и след това като дял от brutния вътрешен продукт (графика 29). **България е сред държавите с най-малко общи разходи на сектор Държавно управление за съдилищата (в EUR на глава от населението), като процент от brutния вътрешен продукт на глава от населението, обаче България е на челно място.**

### *2.3 Инструменти за оценка*

*В Информационното табло се посочва, че „Подобряването на качеството на правосъдните системи изисква инструменти, които да оценяват тяхното функциониране. Мониторингът и оценката на дейността на съда спомагат за подобряване на работата на съда чрез откриване на пропуските и потребностите, както и чрез по-добро реагиране на правосъдната система спрямо настоящите и бъдещите предизвикателства. Подходящите инструменти за ИКТ могат да предоставят възможност за деловодство в реално време, за стандартизиране на статистическите данни, свързани с дейността на съдилищата, за управление на натрупаните забавени дела и за автоматизиране на системите за ранно предупреждение. Също така са необходими проучвания, които да оценяват работата на правосъдните системи от гледна точка на юристите и ползвателите на услугите на съдилищата.“*

Графика 38 „Наличие на мониторинг и оценяване на дейността на съдилищата“ – Системата за мониторинг има за цел оценяването на ежедневната дейност на

съдилищата, по-специално благодарение на събирането на данни и статистическия анализ. През 2014 г. всички държави членки са заявили, че разполагат със система, която позволява да се следят броят на новозаведените дела и броят на постановените решения, което прави тези категории нецелесъобразни. България изпълнява 4 от 7 показателя, като липсва „система за редовна оценка“, „показатели за ефективност и качество“ и „други елементи“.

В графика 40 „Теми на проучвания, проведени сред ползватели на услугите на съдилищата или сред юристи“ – **България е сред 11 държави, в които няма провеждани такива проучвания през 2014г.**

*По отношение на инструментите за мониторинг и оценка на функционирането на правосъдните системи следва да се отбележи, че съществуват в повечето държави членки (графика 38). В Информационното табло се посочва, че „процесите за мониторинг, свързани с натрупаните забавени дела или системите за ранно предупреждение, обаче рядко са автоматизирани (графика 43). Освен това не всички системи за събиране на данни предоставят достатъчно информация относно функционирането на системата, по-специално по отношение на вторите и висшите инстанции и специфичните категории дела, като например делата за обявяване в несъстоятелност.“*

#### 2.4. Стандарти за качество

*На графика 42 е представена обща карта на съществуващите стандарти. На нея е показано, че в голям брой държави членки са създадени стандарти, които обхващат множество аспекти на правосъдните системи. Събраната информация показва също, че стандартите се определят основно със закон. Въпросите, които са пряко свързани с оперативното функциониране на съдилищата, обаче се определят основно на равнището на съда, включително чрез добре установени съдебни практики. Това се отнася по-специално до управлението на натрупаните забавени дела, мониторинга на делата, натовареността на съдилищата, услугите, които се предоставят на ползвателите на услугите на съдилищата, оборудването на съдилищата и информацията на страните.*

**България е сред държавите, в които има установени стандарти по отношение на почти всички аспекти.**

В документа се посочва, че използването на стандарти е важно за повишаването на качеството на правосъдните системи. В Информационното табло за 2016 г. за първи път се използва картографиране за общ преглед на стандартите, уреждащи функционирането на правосъдните системи в държавите членки, от което е видно следното:

*„- По-голямата част от държавите членки разполагат със стандарти, които обхващат сходни аспекти на техните правосъдни системи. Например повечето държави членки разполагат със стандарти за начина, по който трябва да се провеждат съдебните производства, за начините за информиране на страните или за изготвяне на съдебните решения (графика 42).*

*- Все още обаче са налице съществени различия по отношение на съдържанието на тези стандарти и равнището на качество, което се установява чрез тях (графика 43). Освен това съществуват различия при прилагането на стандартите; някои са определени в национален мащаб, докато други се прилагат само от определени съдилища или територии или за определени видове дела или правни области.*

- *Що се отнася до стандартите за управление на делата и натрупаните забавени дела, по-малко от половината от държавите членки разполагат със стандарти относно мерките за намаляване на съществуващото забавяне, а още по-малко са тези, които определят максимален срок за висящите дела. Малко държави членки разполагат със стандарти относно сроковете на производствата и системите за ранно предупреждение, като автоматични съобщения за стари, спешни дела или такива, които изискват особено внимание по друга причина.*
- *Стандарти за информиране на страните за хода на техните дела съществуват в повечето държави членки. Само в някои от тях обаче страните получават автоматични съобщения или разполагат с онлайн достъп до тази информация. В някои държави членки например страните получават автоматични известия чрез електронна файлова система или напомнания чрез SMS за датата на съдебните заседания.*
- *Стандарти за изготвяне на съдебни решения съществуват в някои държави членки, по-специално такива, с които се налагат специфични изисквания по отношение на структурата. В много държави членки съдиите разполагат и със стандартизирани електронни образци. Те варират от обикновени модели до по-подробни текстове, които имат за цел да улеснят изготвянето на решенията. В по-малък брой държави членки процесуалното право налага общи изисквания за яснота и краткост, а някои дори са изготвили специална политика за използване на разбираем език в писмената и устната комуникация на съдилищата.*
- *Стандартите за разпределение на човешките ресурси в повечето държави членки са свързани с натовареността. Но докато в някои държави рядко се правят корекции, други разполагат с по-гъвкава система за разпределение, която им дава възможност за ежегоден адаптиране към промените или за отчитане на очакваните потребности.“*

### **3. Независимост**

В документа се подчертава, че „независимостта на съдебната власт е изискване, произтичащо от правото на ефективни правни средства за защита, залегнало в Хартата на основните права на ЕС (член 47). Независимостта е важна и за създаването на привлекателна инвестиционна среда, тъй като е гаранция за справедливост, предвидимост и сигурност на правната система, в която функционират предприятията.

В допълнение към информацията за усещането за независимост на съдебната власт в информационното табло е показан начинът на организация на правосъдните системи с оглед на защитата на независимостта на съдебната власт в определени видове ситуации, при които тя може да бъде застрашена. В резултат на сътрудничеството с европейските съдебни мрежи, по-специално с Европейската мрежа на висшите съдебни съвети (ENCJ), в информационното табло са показани актуални данни относно структурната независимост.

За първи път в информационното табло се представят резултатите от проучванията на Евробарометър относно усещането за независимост на съдебната власт от гледна точка на гражданите и предприятията.“

**Графика 44, отразяваща усещането сред широката общественост за независимостта на съдилищата и съдиите (с източник: Евробарометър) - България е на предпоследно място, по-ниска степен на доверие има в Словакия.**

**Графика 45** показва основните причини за усещането сред широката общественост за липса на независимост на съдилищата и съдиите, измерени като дял от всички отговорили — по-висока стойност означава по-голямо влияние (с източник:

**Евробарометър).** Отговорилите, по чиято преценка независимостта на правосъдната система е „в доста лошо състояние“ или „в много лошо състояние“, са могли да избират измежду три причини, които да обяснят тяхната оценка: статутът и постът на съдиите не гарантира достатъчно тяхната независимост, намеса или натиск от страна на правителството и политиците, намеса или натиск на икономически или други специални интереси (за България трите причини имат приблизително еднаква тежест - около 40-50%).

### **Структурна независимост**

Информационното табло продължава да *прави обзор на правните гаранции за независимост на съдебната власт*, в следните случаи:

- По се отнася до *преместването на съдии без тяхното съгласие и освобождаването от длъжност на първоинстанционни и второинстанционни съдии* - Информационното табло показва, че в почти всички държави членки преместените или освободените от длъжност съдии могат да обжалват или да поискат съдебен контрол на решението. Графиките показват, че малък брой съдии са били освободени от длъжност или преместени без тяхното съгласие, както и че повечето премествания са били осъществени по дисциплинарни причини (графики 52 и 53).
- В голям брой държави членки новозаведените дела *се разпределят* между съдиите на случаен принцип или по предварително определен ред, като по този начин се намалява свободата на преценка, при условие че системите се прилагат съответно и разпределението подлежи на мониторинг (графика 54).
- Съдиите, които не *си правят отвод* от разглеждане на дело, по което тяхната непристрастност е под въпрос, могат да подлежат на дисциплинарни санкции (графика 55), като изключение от това правило се прави само в няколко държави членки.

Информационното табло представя дейността на Европейската мрежа на висшите съдебни съвети (ENCJ) относно независимостта на съдебната власт, което представлява първа стъпка към оценяване на ефективността на гаранциите на практика (графика 56).

С цел да осигури актуален преглед на състава и правомощията на съдебните съвети Информационното табло показва, че в повечето съвети съдиите (и прокурорите) се избират от техните колеги (графика 49). Освен това таблото показва, че в допълнение към правомощията за назначаване и освобождаване от длъжност на съдии и за вземането на решения, които се отнасят за кариерите на съдиите, само няколко съвета разполагат с управленски правомощия за определяне на броя на служителите в определени съдилища, за бюджета на съдилищата и за използването на ИКТ в съдилищата (графика 50).

Само в малък брой държави членки съдебната система участва в определянето на критериите за определяне на техните финансови ресурси. В по-голям брой държави членки тези критерии се определят единствено от изпълнителната и/или законодателната власт (графика 51).

*Изготвено от дирекция „Международна дейност“*